

## З а к л ю ч е н и е

Глобализация изменила мир. Изменилась и конкуренция, страновое измерение которой стало намного актуальнее, чем лишь несколько десятилетий тому назад. Абсолютное большинство государств мира стремится найти, внедрить и развивать отрасли и производства, которые могли бы обеспечить им сравнительное преимущество перед другими. Странам Центрального Кавказа, в том числе Азербайджану, также предстоит сложная работа, прежде всего интеллектуальная, по утверждению своих конкурентных преимуществ. Естественные преимущества данных государств, обусловленные их природными ресурсами, географическим положением и прочими заданными параметрами общественного развития, можно рассматривать исключительно как стартовые. На базе этих *потенциальных* преимуществ необходимо развивать сферы экономики, способные стать прочной основой *фактической и устойчивой конкурентоспособности государства*.

---

**Владимир ПАПАВА**

---

*Доктор экономических наук, профессор, старший научный сотрудник  
Фонда стратегических и международных исследований Грузии,  
научный сотрудник Объединенного центра Института Центральной Азии и Кавказа  
Школы углубленных международных исследований им. Пауля Ч. Ницше  
при Университете Джонса Хопкинса и Программы исследований  
Великого шелкового пути (Университет Упсалы)  
(Тбилиси, Грузия).*

---

**Михаил ТОКМАЗИШВИЛИ**

---

*Доктор экономических наук, профессор,  
член совета Национального банка Грузии,  
исследователь Фонда «Case-Transcaucasus», консультант  
по бюджету гендерной проблематики Программы ПРООН  
по равноправию женщин и политике на Южном Кавказе  
(Тбилиси, Грузия).*

## ФУНДАМЕНТ НЕКРОЭКОНОМИКИ И РАЗВИТИЕ ДЕЛОВОЙ АКТИВНОСТИ В ПОСЛЕРЕВОЛЮЦИОННОЙ ГРУЗИИ

### Р е з ю м е

---

**П**осле 15 лет экономических преобразований можно утверждать, что, хотя переходный период в Грузии и во многих других посткоммунистических странах завершился, их экономическая (и не только экономическая)

система, к сожалению, оказалась далекой от капитализма западного типа. Точнее всего ее можно охарактеризовать как «посткоммунистический капитализм». Главная причина такой ситуации — существование некроэкономики. Падение коммунистического режима и крах командной экономики показали, что за редкими исключениями (в гидроэнергетике, в добыче и первичной переработке сырья) товары, производившиеся в этих странах, не соответствовали международным стандартам и не могли конкурировать с продукцией стран Запада. Единственное действенное средство против некроэкономики — реально работающий закон о банкротстве. В переходных странах, в том числе и в Грузии, государственное регулирование бизнеса было настолько громоз-

дким и обременительным, что кое-кто из предпринимателей шел на подкуп должностных лиц, чтобы ускорить необходимые процедуры. Другие, дабы обойти чересчур стесняющие правила и нормы, предпочитали вести бизнес неформальным образом. Если издержки от административного регулирования превышают предполагаемые социальные выгоды, — такое регулирование принято считать бюрократизмом. Издержки растут из-за неэффективного управления и слабости институциональной среды, к которым добавляется дефицит делового и административного опыта. К сожалению, в рамках ввода в действие и реализации новых законов возникает много проблем, связанных с защитой прав человека и гарантиями имущественных прав.

## В в е д е н и е

Крах коммунистических режимов в странах Восточной Европы и распад СССР были рубежным историческим событием конца XX столетия. Спустя более чем десятилетие можно уже сделать кое-какие выводы относительно перехода от коммунистической экономики к рыночной<sup>1</sup>. Литература по этим проблемам обширна, однако нет надежных критериев, позволяющих определить, когда же этот процесс завершится. Самый простой формальный критерий — присоединение к ЕС как признак того, что в стране действует рыночная экономика.

Большинство государств Восточной Европы, как и страны Балтии, уже присоединились к ЕС, став «лидерами» в завершении перехода. А как обстоит дело с другими посткоммунистическими странами, «аутсайдерами», прежде всего с государствами СНГ? Пребывают ли они все еще в процессе перехода?

Капитализм не монолитен<sup>2</sup>. В посткоммунистических странах-аутсайдерах переходный период завершился, но, к сожалению, в некоторых из них экономическая (и не толь-

<sup>1</sup> См.: *Åslund A.* Building Capitalism. The Transformation of the Former Soviet Bloc. Cambridge: Cambridge University Press, 2002; *Mitra P., Selowsky M., et al.* Transition — The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, Washington, DC: The World Bank, 2002 [[http://lnweb18.worldbank.org/ECA/eca.nsf/Attachments/Transition1/\\$File/complete.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ECA/eca.nsf/Attachments/Transition1/$File/complete.pdf)]; *Papava V.* On the Theory of Post-Communist Economic Transition to Market // International Journal of Social Economics. 2005, Vol. 32, No. 1/2; A Decade of Transition. The MONEE Project CEE/CIS/Baltics. Regional Monitoring Report No. 8-2001, United Nations Children's Fund Innocenti Research Centre. Florence: UNICEF, 2001.

<sup>2</sup> См.: *Coates D.* Models of Capitalism. Growth and Stagnation in the Modern Era. Cambridge: Polity Press, 2000; Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity / Ed. by C. Crouch, W. Streeck. London: SAGE Publication, 1997; *Gwynne R.N., Klak Th., Shaw D.J.B.* Alternative Capitalisms. Geographies of Emerging Regions. London: Arnold, 2003; Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage / Ed. by P.A. Hall, D. Soskice. Oxford, N.Y.: Oxford University Press, 2001; Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions / Ed. by J.R. Hollingsworth, R. Boyer. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

ко) система оказалась далекой от капитализма европейского типа<sup>3</sup>. Их системы вернее рассматривать как «посткоммунистический капитализм»<sup>4</sup>.

Логика проблемы кажется простой: если крах коммунистической системы в странах Восточной Европы и бывшего СССР произошел практически одновременно, то все они были в одной и той же ситуации, следовательно, замедленный переход к капитализму европейского типа — не что иное, как искусственная задержка экономических и социальных реформ. Чтобы понять основные проблемы посткоммунистической трансформации в странах-аутсайдерах, попытаемся сравнить эти страны со странами-лидерами.

Административные барьеры способны увеличивать стоимость, длительность и неопределенность инвестиционного проекта. Сложные, непрозрачные и затянутые процедуры не только удерживают местных и иностранных инвесторов от новых инвестиций, но и подрывают конкурентоспособность местных фирм. Но тогда в переходных странах, в том числе в Грузии, главная задача — рационализировать эти процедуры, улучшив государственное регулирование.

## Трансформация человеческого фактора

Характер и успешность экономической реформы в переходных странах в немалой степени зависят от поведения человека, находящегося в процессе перехода от *homo sovieticus*, сформировавшегося в условиях командной экономики, где он подавлялся государством и был полностью от него зависим<sup>5</sup>, к *homo economicus*, стремящемуся к максимальной полезности в своем домашнем хозяйстве и к максимальной прибыли в своей фирме. Последний тип воплощает в себе и все изменения, которые данная категория претерпела со времен Адама Смита<sup>6</sup>.

В ходе посткоммунистической трансформации человек превращается в *homo transformaticus*. Он не может освободиться от страха перед государством и от привычки жить за счет государства, даже если постепенно начинает действовать в своих собственных интересах, с тем чтобы максимизировать полезность и прибыль<sup>7</sup>.

Поскольку в странах, оказавшихся в группе лидеров процесса перехода, период господства коммунистических режимов был более чем вдвое короче, чем в странах-аутсайдерах, *homo sovieticus* не успел там полностью развиться. И *homo economicus* не был полностью уничтожен, как это произошло в 1930-х годах в странах-аутсайдерах. В этих странах *homo transformaticus* в большей степени напоминает *homo sovieticus*, а в странах-лидерах — *homo economicus*. Некоторые рыночные механизмы существовали даже в условиях командной экономики, однако лишь в теневом секторе<sup>8</sup>. Директоров таких теневых предприятий называли не предпринимателями, а дельцами.

<sup>3</sup> См.: Schmitter Ph.C. The Emerging Europolity and Its Impact upon National Systems of Production. В кн.: Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions. P. 395—430.

<sup>4</sup> Papava V. Necroeconomics. The Political Economy of Post-Communist Capitalism. N.Y.: iUniverse, 2005b.

<sup>5</sup> См.: Бузгалин А.В. Переходная экономика: курс лекций по политической экономии. М.: Taurus, 1994.

<sup>6</sup> См.: Автономов В.С. Модель человека в экономической науке. СПб: Экономическая школа, 1998; Бункина М.К., Семенов А.М. Экономический человек. М: Дело, 2000.

<sup>7</sup> См.: Papava V. The Georgian Economy: From «Shock Therapy» to «Social Promotion» // Communist Economies & Economic Transformation, 1996, Vol. 8, No. 8; Papava V. On the Theory of Post-Communist Economic Transition to Market. P. 34—36.

<sup>8</sup> См.: Andreff W. Corporate Governance Structures in Postsocialist Economies: Toward a Central Eastern European Model of Corporate Control? // EACES Working Papers, 2005, No. 4 [http://euroest.economia.unitn.it/Eaces/Working%20Papers/WPWA\_4\_05.pdf]; Papava V. On the Theory of Post-Communist Economic Transition to Market. P. 39—57; Papava V., Khaduri N. On the Shadow Political Economy of the Post-Communist Transformation. An Institutional Analysis // Problems of Economic Transition, 1997, Vol. 40, No. 6; Шохин А.Н. Социальные проблемы перестройки. М.: Экономика, 1989. С. 57—83.

После краха командной экономики большинство прежних дельцов сохранили свое положение в качестве директоров в государственном секторе и в ходе приватизации, используя так называемые «права трудовых коллективов», стали владельцами предприятий<sup>9</sup>. Независимо от того, нанимали ли они менеджеров, они управляли своими предприятиями именно как дельцы, особенно в начальной стадии постприватизационного периода.

Как *homo transformativus* — это еще не *homo economicus*, так и прежний делец не мог трансформироваться в предпринимателя. *Homo transformativus* в предпринимательской сфере — это постделец<sup>10</sup>.

## Почему некроэкономика?

Ниспровержение коммунистического режима и крах командной экономики<sup>11</sup> «оголили» экономику посткоммунистических стран. Товары, производившиеся в этих странах, за редкими исключениями (например, в гидроэнергетике, в добыче и первичной переработке сырья) не соответствовали международным стандартам и были неспособны (*и не могут в принципе*) конкурировать с продукцией, произведенной на Западе. Это — «некроэкономика»<sup>12</sup>, нечто подобное «виртуальной экономике» Гэдди-Икиса<sup>13</sup>.

«Оголившись», командная экономика лишилась своих позиций<sup>14</sup>. Дополнением к некроэкономике стала рыночная экономика, или «витаэкономика». Что же общего у некроэкономики с витаэкономикой и в чем их различие?

Обе они способны выпускать продукцию, так что в каждой из них формируется предложение<sup>15</sup>. Но в отличие от товаров, произведенных в рамках витаэкономики, на товары, изготовленные в условиях некроэкономики, нет спроса, соответственно нет продаж и равновесной цены.

Если какой-то сегмент экономики умирает, это в принципе не должно порождать проблем: умирающая экономика не должна влиять на ее живую часть, что и происходит в рыночной экономике: неконкурентоспособные товары просто «исчезают» без последствий для остальной части экономики. Однако в переходных странах положение иное<sup>16</sup>. В чем же причина долговечности некроэкономики в посткоммунистических странах? Ответ можно найти в эволюционной теории экономических изменений<sup>17</sup> и в понятии «установившейся практики», «рутины» — правил и методов, регулирующих поведение и производственную деятельность предприятий<sup>18</sup>.

<sup>9</sup> См.: Ослунд А. «Рентоориентированное поведение» в российской переходной экономике // Вопросы экономики, 1996, № 8.

<sup>10</sup> См.: Papava V. Necroeconomics. The Political Economy of Post-Communist Capitalism. P. 35—36; Papava V., Khaduri N. Op. cit.; Сулаберидзе А. Особенности ценностных ориентаций руководителей предприятий Грузии в условиях экономической реформы // Общество и экономика, 1998, № 4/5.

<sup>11</sup> См.: Kornai J. Economics of Shortage. Amsterdam: North-Holland, 1980.

<sup>12</sup> См.: Papava V. Necroeconomics: The Theory of Post-Communist Transformation of the Economy // International Journal of Social Economics, 2002, Vol. 29, No. 9/10; Papava V. Necroeconomics. The Political Economy of Post-Communist Capitalism.

<sup>13</sup> Gaddy C.G., Ickes B.W. Russia's Virtual Economy. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2002.

<sup>14</sup> См.: Drucker P.F. Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles. N.Y.: Harper Business, 1986; Taylor M.L. Divesting Business Units. Lexington, MA: Lexington Books, 1988.

<sup>15</sup> См.: Sánchez-Andrés A., March-Poquet J.M. The Construction of Market Institutions in Russia: A View from the Institutionalism of Polanyi // Journal of Economic Issues, 2002, Vol. XXXVI, No. 3. P. 10.

<sup>16</sup> Некроэкономика — проблема не только переходных стран, она весьма повлияла и на другие государства мира (см.: Matshediso K.R. Development & Peace in Africa. P. 15 [http://www.codesria.org/Links/conferences/general\_assembly11/papers/matshediso.pdf]).

<sup>17</sup> См.: Nelson R.R., Winter S.G. An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

<sup>18</sup> См.: Murrell P. Evolutionary and Radical Approaches to Economic Reform // Economics of Planning, 1992, Vol. 25, No. 1. P. 79—95.

Установившаяся практика, рутина командной экономики — главная причина того, что мертвые предприятия продолжают существовать и тогда, когда сама командная экономика исчезает. В результате их склады оказываются переполненными неконкурентоспособными товарами, предприятия накапливают долги, которые они не способны оплатить, создавая запутанную сеть взаимной задолженности<sup>19</sup>.

В такой ситуации, когда предприятие накапливало долги, его директор обращался в вышестоящие государственные органы (в руководящие органы Коммунистической партии, в Государственный плановый комитет — Госплан и в Министерство финансов) с просьбой списать долги и, как правило, достигал цели, следовательно, ничто не мешало предприятиям накапливать задолженность. Эта традиционная практика сохраняется и в посткоммунистических странах — в форме налоговых амнистий<sup>20</sup>, «купленных» указов и законов, влияния в центральных банках.

Постдельцы поддерживают некроэкономику как в государственном, так и в частном секторе, заботясь о сохранении в неприкосновенности командной экономики. Они используют свои связи, чтобы проникнуть в государственные структуры и продлить жизнь некроэкономики. Некроэкономика служит интересам постдельцов и будет сохранять прочную базу до тех пор, пока постдельцов не сменят эффективные предприниматели.

## Некроэкономика грузинского типа

Мертвым предприятиям, независимо от того, принадлежат они государству или частным компаниям, необходимо привлекать новые инвестиции через приватизацию или предоставлять некоторые активы в долгосрочное управление стратегическим инвесторам. Но сама по себе приватизация еще не ликвидирует некроэкономику, а стратегические инвесторы могут быть не заинтересованы в простом получении активов в долгосрочное управление. Если такая передача недостаточно привлекательна для инвесторов, государству придется приватизировать предприятия, выставив их на продажу по символической начальной цене, поскольку реальная стоимость мертвых предприятий невелика.

Начиная с середины 1990-х годов дельцы в Грузии (благодаря своим прежним связям с государством) получали привилегии при приватизации<sup>21</sup>. Они имели возможность непосредственно приобретать госсобственность за счет «теневых» денег и подкупать чиновников, чтобы приватизировать предприятия по низким ценам. Несмотря на широкую ваучерную приватизацию, в этом процессе участвовали лишь немногие иностранные инвесторы. Операционные издержки в ходе приватизационных сделок были очень высоки, поскольку принадлежащие государству предприятия перед приватизацией не подвергались процедуре банкротства, хотя многие должны были быть признаны банкротами. Коррупционное поведение предприятий уменьшило стимулы для инвесторов.

<sup>19</sup> См.: *Åslund A.* How Russia Became a Market Economy. Washington, DC: The Brookings Institution, 1995. Chapter 6.

<sup>20</sup> См.: *Николаев И.* Перспективы налоговой амнистии в России // Общество и экономика, 2002, № 6. С. 49—67; *Шульга И.* Опыт налоговой амнистии в Казахстане // Общество и экономика, 2002, № 6. С. 69—71.

<sup>21</sup> См.: *Cordonnier Ch., Gamisonia R.* Georgian Industry: Situation and Prospects for Development // Georgian Economic Trends, January 2007. P. 52 [[http://www.geplac.org/newfiles/GeorgianEconomicTrends/2007/english-january\\_2007.pdf](http://www.geplac.org/newfiles/GeorgianEconomicTrends/2007/english-january_2007.pdf)]; *Джугели Е., Гварамадзе И.* «Нулевые» аукционы: цели и анализ результатов // Исследования и анализ № 140. Варшава: CASE, 1998; Приватизация за любую цену. Анализ опыта Республики Грузия в 1997—1998 годах / Под ред. В. Панькува, Б. Гончаж // Исследования и анализ № 141. Варшава: CASE, 1998; *Панькув В., Гончаж Б., Григолашвили Г.* Трансформация государственных предприятий в Грузии // Исследования и анализ № 93. Варшава: CASE, 1996.

Теоретически закон о банкротстве должен служить эффективным средством против некроэкономии. Однако в Грузии закон «О банкротстве» был мертворожденным документом, его проект разрабатывался с помощью немецких экспертов и оказался почти идентичен немецкой законодательной модели. Хотя помощь зарубежных специалистов часто бывает полезна, данный закон оказался недееспособным: согласно ему ни одно фактически обанкротившееся предприятие не могло быть признано таковым. Введение его в действие было приостановлено законом 1999 года «О реструктуризации налоговых задолженностей», подготовленным с помощью Всемирного банка. Этот документ играет на руку большинству антиреформистского крыла промышленного лобби страны, «демонизируя» банкротство. Продолжать работу несостоятельного предприятия — значит поддерживать в неприкосновенности неквалифицированное управление без функциональных изменений, закрывая любые перспективы развития. Кроме того, реструктуризация налоговой задолженности открывает широкий простор для коррупции, поскольку подготовка проекта решения о реструктуризации задолженностей, определение сроков выплат и другие элементы зависят от одобрения чиновника.

После «революции роз» парламент принял две поправки к закону «О реструктуризации налоговых задолженностей», согласно которым сроки реструктуризации долгов увеличились с 3 до 15 лет (принята в 2004 г.) и компании получили возможность реструктурировать свою задолженность дважды (принята в 2005 г.). Это решение означает, что в ближайшем будущем Грузия не избежит от некроэкономии. Так, документы, представленные в Комиссию по ценным бумагам, показывают, что больше половины корпораций имеют задолженность по налогам, которую им необходимо реструктурировать. Однако ни против одной из них не возбуждалось конкурсное производство в суде.

Грузия страдает от того же дефицита инвестиций, что и другие посткоммунистические страны. Эти проблемы относятся главным образом к акционерным компаниям, которые не стимулируют большой рост капиталовложений. Такие компании, как и сектор операций с ценными бумагами, и инфраструктурный сектор, были созданы в результате приватизации. Однако большинство акционерных компаний создавалось по политическим мотивам, а не с целью привлечения инвестиций. Ликвидность низка, и Грузия по-прежнему считается у инвесторов зоной высоких рисков.

Правительство сохраняет долю в акционерном капитале более чем 1 500 предприятий, в которых занято свыше 43% всех работающих в частном секторе. Правда, доля этих предприятий в общем числе компаний страны не превышает 14,6%.

По данным Министерства финансов, реструктуризированные долги по налогам составляют 68% процентов от суммы доходов государственного бюджета 2006 года. Два года назад ситуация была еще хуже: реструктуризированная задолженность по налогам была равна 86% от суммы бюджета 2005 года.

В 1999—2006 годах 64% всех предприятий, имевших задолженность по налогам и получавших кредиты от государства, составляли предприятия промышленного и энергетического сектора (см. табл. 1). Кроме того, для более чем половины всех предприятий задолженность была реструктуризирована на срок в 3 года; для 19% предприятий — на 5 лет и для 10% — на 15 лет.

В последние годы доля предприятий, не способных выплатить задолженность по налогам, колебалась в диапазоне от 2% до 14%. В 2002-м реструктуризированная задолженность превысила 100 млн грузинских лари и 14% компаний-должников не смогли выплатить долги (см. рис. 1), что обуславливалось сохранением в большинстве компаний привычного стиля управления.

Одна из причин сохранения некроэкономии — слабость контроля над управлением корпорациями. Нет механизмов такого контроля, теоретически правление должно располагать полномочиями контролировать руководителя компании. Однако на практике директор подбирает удобных для себя членов правления, оно является чисто декоративным

Таблица 1

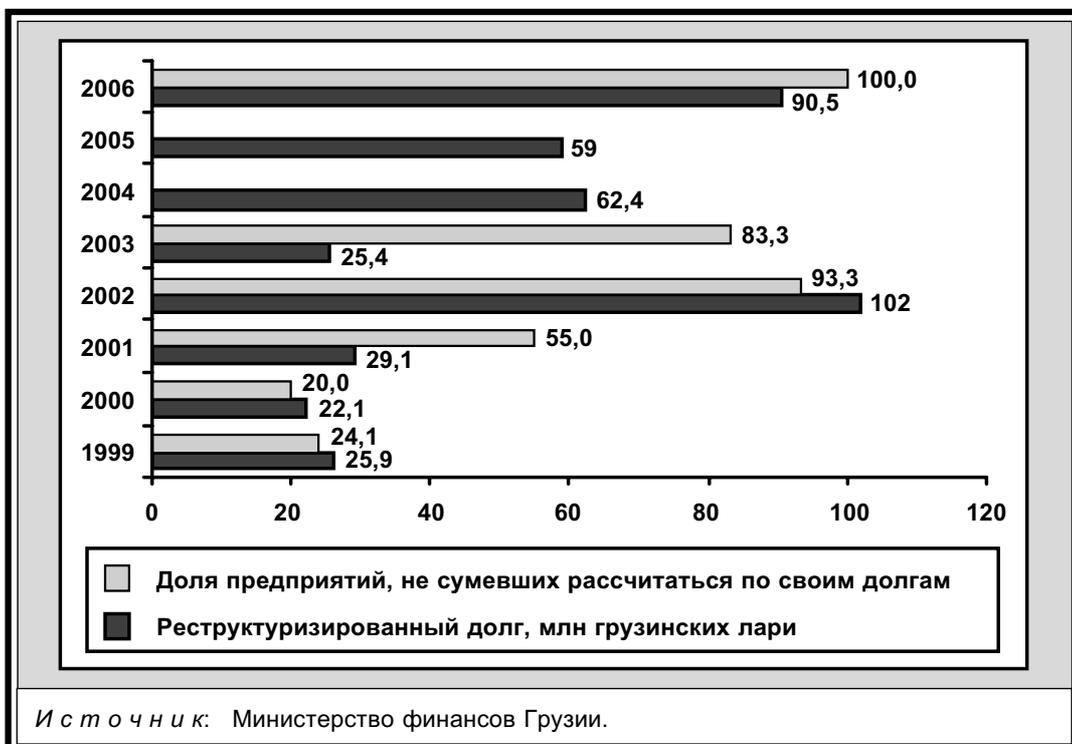
Распределение задолженности по налогам и государственных кредитов по секторам, 1999—2006 годы

Сектор	Доля, %
энергетика	23
промышленность	41
в том числе пищевая	9
сельское хозяйство	14
строительство	2
услуги	5
культура и спорт	5
коммуникации, транспорт	7
здравоохранение	3
<b>Всего</b>	<b>100</b>

Источники: Министерство финансов Грузии.

Рисунок 1

Доля предприятий, не сумевших вернуть долги государству



органом, лишенным реальных полномочий. В результате интересы владельцев не защищены должным образом и есть немалая вероятность, что инсайдерам в компании удастся «провернуть» свои манипуляции.

Более 40% менеджеров акционерных структур имеют большие пакеты акций своих компаний, избегают выхода на фондовый рынок, и акции их компаний часто не котируются на бирже. По этим причинам контроль фондового рынка за такими корпорациями невысок, а действия менеджеров неэффективны. Однако даже наблюдательные органы не пытаются улучшить ситуацию.

Положение усугубляется низким уровнем корпоративного управления, в связи с чем не приходится удивляться, что лишь немногих директоров уволили, несмотря на то что большинство акционерных компаний год за годом не приносят прибыли. В некоторых корпорациях директору принадлежит больше акций, чем членам правления, так что влияние правления на компанию незначительно.

Отрицательное воздействие некроэкономики на развитие стран-аутсайдеров очевидно, как и потребность в рыночных механизмах. Ключ к решению этих проблем можно найти в упоминавшейся выше эволюционной теории экономических изменений.

Особое внимание правительство должно уделять предприятиям частного сектора, созданным исключительно за счет частных инвестиций, а также должно содействовать консолидации и расширению этого сектора, предпринять шаги, направленные на формирование стабильной политической и макроэкономической среды для новых фирм, созданных на основе частных инвестиций.

## **Перспективы витекономики в Грузии: законодательные рамки для либерализации деловой активности**

Самые серьезные опасности для экономического развития исходят из высокой неопределенности деловой среды, малого размера рынков, отсутствия необходимых умений и навыков, слабости инфраструктуры, ограничительного законодательства и регулирования. Высокие пошлины за лицензирование, длительные проволочки с выдачей разрешений регулируемыми органами, необходимость терять много времени на улаживание дел с чиновниками — все это оборачивается для фирмы столь обременительными издержками, что предприниматели вынуждены давать взятки должностным лицам, чтобы ускорить эти процессы.

До 2004 года в Грузии ничего не делалось, чтобы построить экономическую систему, благоприятствующую предпринимательству и активному участию институтов гражданского общества. Напротив, нормой были бездеятельность властей и экономический застой. После «революции роз» (ноябрь 2003 г.) начались институциональные преобразования во всех сферах социальной и экономической жизни. Новое правительство устранило или упростило множество положений государственного регулирования деловой активности, чтобы повысить конкурентоспособность страны и облегчить ее интеграцию в мировую экономику.

С 2004 года главные цели руководства Грузии заключались в том, чтобы установить новую налоговую дисциплину, восстановить правовые основы экономики, ликвидировать теневые структуры, упростить нормы и правила. До того времени прямые зарубежные инвестиции, за исключением направляемых в строительство каспийско-средиземноморских нефте- и газопроводов<sup>22</sup>, были весьма ограничены из-за бюрократических помех, политической нестабильности и огромных масштабов теневой экономики.

<sup>22</sup> См.: *Starr S.F., Cornell S.E. The Politics of Pipelines: Bringing Caspian Energy to Markets // SAISPHERE, 2005.*

Послереволюционный период особенно примечателен эффективной борьбой власти против мелкой коррупции. У гражданского общества, предпринимателей и властей выработалось согласие относительно движения к прогрессу на основе либерализации налогового и таможенного кодексов, освобождения различных секторов экономики от государственного регулирования. В 2005 и 2006 годах много сделано для избавления от политики, прежде подавлявшей частную инициативу. Реформы касались главным образом регистрации фирм, акцент был сделан на смягчение экономического и административного регулирования. Согласно докладу Всемирного банка «Doing Business 2007» (Ведение бизнеса-2007<sup>23</sup>), рейтинг Грузии поднялся со 112 до 37 места в списке государств мира, и теперь она опережает некоторые страны ЕС<sup>23</sup>.

**Упрощение налогового законодательства.** С 2005 года упрощен Налоговый кодекс, число налогов было сокращено с 21 до 7. Прежний Налоговый кодекс действовал с 1997 года, чрезмерно обременял предпринимателей, порождал трудности для налогового администрирования, оставлял много возможностей для различного толкования норм. Это (наряду с плохим администрированием налоговых органов) побуждало предпринимателей давать взятки чиновникам налогового ведомства или уходить в теневую экономику. Множество оснований для освобождения от налогов, налоговых скидок и льгот, предусматривавшихся в прежнем документе, способствовало формированию неблагоприятной конкурентной среды. С 1997 года в Налоговый кодекс внесли много изменений, которые лишь усугубили эти проблемы, поскольку служили главным образом для создания благоприятных условий избранным бизнес-группам.

Главная цель нового Налогового кодекса — стимулировать экономическую активность и ограничить теневую экономику. Он снижает общее налоговое бремя, делает сбор налогов более простым и прозрачным, экономит время налогоплательщиков. Вообще после «революции роз» государственное управление в целом улучшилось, сократилась и коррупция в налоговых органах.

Новый кодекс предусматривает институт налогового омбудсмана, призванный защищать честных налогоплательщиков (это прогрессивное изменение еще не вступило в силу). Кроме того, внесены изменения в некоторые налоговые процедуры. Срок для разрешения налоговых споров сокращен до двух месяцев, и альтернативным механизмом для их урегулирования объявлен арбитраж. Налогоплательщикам предоставили право в любое время перенести спор в суд или прибегнуть к арбитражной процедуре. Однако, к сожалению, через три месяца после принятия нового Налогового кодекса правительство отменило институт налогового омбудсмана и арбитраж. Представляется, что налоговое законодательство оказалось неспособным в полном объеме защитить права предпринимателей.

**Упрощение процедур регистрации фирмы.** Реформирование деловой среды во многом связано с упрощением процедур регистрации фирмы. Акцент был сделан на сокращение издержек от избыточного экономического и административного регулирования благодаря снижению фактической цены защиты интересов и снижению неопределенности. Некоторые государственные организации, которые были коррумпированы или создавали ненужные барьеры для деловой активности, отстранены от процесса.

Задержки с регистрацией говорят о том, что процедур в этом процессе слишком много. Ранее разрешения фирмам на ведение деятельности выдавало Министерство юстиции. Процедуры регистрации в стране были изменены, Министерство юстиции и суды вывели из процесса регистрации, так что в целом время на обработку ходатайств сократилось до трех дней, а сама регистрация ныне возложена на местные налоговые органы.

<sup>23</sup> См.: Doing Business. How to Reform. Comparing Regulation in 175 Economies. Washington, DC: The World Bank, 2006 [http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2007\_Overview.pdf].

Кроме того, новый закон о предпринимательстве в 10 раз уменьшил минимальный размер уставного капитала. Все эти меры облегчили возможность начать коммерческую деятельность, сократили издержки на регистрацию. Реформы уменьшили операционные расходы, и теперь по этому показателю Грузия занимает одно из ведущих мест в мире. Согласно действующему законодательству представитель международной компании не обладает в стране статусом юридического лица. Однако процедура регистрации для таких компаний та же, что и для других типов предприятий, и иностранные инвесторы пользуются теми же правами, что и грузинские компании.

Упрощение процедур создания новой фирмы — часть пакета реформ, направленных на поддержку бизнеса, и включает установление четких предельных сроков рассмотрения ходатайств от компаний, выдачи лицензии или разрешения на право заниматься коммерческой деятельностью, оформления налоговой регистрации и регистрации в системе социального страхования. Соответствующие процедуры предусматривают выдачу свидетельства о регистрации компании, а также регистрацию в налоговых органах, в системе социального обеспечения и в статистическом управлении. Институциональные реформы передали полномочия по регистрации фирм от судов и нотариальных органов налоговым департаментам, и для оформления регистрации в ведомстве, регулирующем коммерческую деятельность, в налоговом ведомстве и ведомстве, регулирующем трудовые отношения, была введена система «одного окна».

**Либерализация лицензирования и системы государственных стандартов.** До 2005 года примерно 30 государственных организаций занимались выдачей 65 типов лицензий и разрешений, что создавало барьеры для выхода фирм на рынок. После реформы системы лицензирования сохранилось только 150 лицензий из ранее действовавших 950, то есть те, что необходимы для защиты прав потребителей и обеспечения общественной безопасности. Рассмотрение заявлений о выдаче лицензий также было включено в систему «одного окна».

Однако, несмотря на упрощение процедур лицензирования, стоимость и затраты времени на получение разрешений и лицензий все еще выше, чем в странах ЕС.

До 2006 года Грузия использовала устаревшую советскую систему стандартов ГОСТ, которая насчитывала приблизительно 26 000 различных стандартов. Сейчас Грузия отказывается от этих стандартов, имеющих только на русском языке, предпочтя необязательные стандарты, совместимые с нормами ВТО.

**Таможенные реформы.** Таможенные реформы — самые успешные из преобразований регуляторных механизмов, последовавших за присоединением страны к ВТО (2001 г.). Новый Таможенный кодекс, принятый в 2007 году, должен свести 16 типов таможенных пошлин до 3, а также изменить ставку таможенных тарифов, которая колебалась в диапазоне от 1% до 25%. Теперь она составляет 12% для сельскохозяйственной продукции, 5% — для строительных материалов и 0% — для остальных товаров.

Этот кодекс стимулирует экспорт. Например, вино — главный предмет экспорта (80% объема его производства). Многие производственные ресурсы импортируются; прежде от пошлин их освобождали только в тех случаях, когда они в течение шести месяцев реэкспортировались или использовались в производстве экспортируемой в тот же срок продукции. Теперь период освобождения от уплаты пошлины увеличен до двух лет. К тому же новый таможенный режим стимулирует импорт. Ассоциация производителей и импортеров нефти обратилась в правительство с просьбой создать «закрытые» (беспошлинные) таможенные терминалы. Такая мера позволяет им создавать склады, что сокращает издержки, особенно в период роста цены на нефть. В соответствии с новым Кодексом предполагается оставить только 7 таможенных режимов (прежде было 15), упростить таможенные правила и ликвидировать систему брокерства, вызывавшую проблемы с декларированием импортируемых товаров.

На повестке дня остается еще множество необходимых реформ, но их темпы сдерживаются рутинным повседневным управлением, сохраняющимся со времен командной

экономики, и медленным введением механизмов, позволяющих вовлекать в бизнес предпринимателей — носителей витаэкономики.

## Препятствия для грузинской витаэкономики

После «революции роз» у чиновников возросло чувство безнаказанности. Судебная власть потеряла авторитет, а судьи превратились в инструмент прокуроров<sup>24</sup>. Правительство в огромной степени контролирует СМИ, особенно телевидение<sup>25</sup>. Вряд ли стоит удивляться медленным темпам демократизации и медленному прогрессу в сфере прав человека<sup>26</sup>.

Видоизменилась коррупция. Люди, обвиняемые в ней, теперь платят «цену свободы», перечисляя деньги на внебюджетные счета<sup>27</sup>. Расходование средств с этих счетов вообще непрозрачно, но ситуация еще ухудшилась, поскольку на такие счета начали поступать «добровольные взносы» от коммерческих фирм<sup>28</sup>. Если до революции чиновники подставляли для взяток карманы, то их послереволюционные преемники стали открывать для этих целей банковские счета, правда весной 2006 года они были ликвидированы (под давлением Международного валютного фонда).

Приватизированная ранее госсобственность теперь деприватизируется<sup>29</sup>, но и новые раунды приватизации непрозрачны. Этот процесс ложно представляют в популистском свете как утверждение социальной справедливости, фактически же речь идет о перераспределении собственности в пользу вновь сформированной элиты.

Особенно тревожит проявление неуважения к имущественным правам со стороны нового правительства — его недавнее решение снести без судебного приказа некоторые строения, возведенные до «революции роз», несмотря на то что их владельцы имели все законные документы<sup>30</sup>. Единственным аргументом исполнительной власти было утверждение, что это «улучшит облик города». Однако при этом ее вообще не заботило право собственности. Столь явное нарушение имущественных прав угрожает как демократии, так и состоянию деловой среды.

Наконец, непрозрачность действий правительства усугубляется отсутствием планов экономического развития страны. Международный валютный фонд и другие международные финансовые институты сотрудничали с правительством Грузии в рамках Про-

<sup>24</sup> См.: *Anjaparidze Z.* Critics Press for Improved Judicial Independence in Georgia // *Eurasia Daily Monitor*, The Jamestown Foundation, 26 April 2006 [http://www.jamestown.org/edm/article.php?article\_id=2371020].

<sup>25</sup> См.: Newspaper: Government Controls Editorial Policies of the Private TV Stations // *Civil Georgia*, Tbilisi, 28 February 2005 [http://www.civil.ge/eng/article.php?id=9202].

<sup>26</sup> См.: One Step Forward, Two Steps Back. Human Rights in Georgia After the «Rose Revolution». Tbilisi: Human Rights Information and Documentation Center, 2004 [http://66.116.100.86/humanrights.ge/eng/files/REPORT.pdf]; Country Reports on Human Rights Practices-2006. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. Washington, DC: U.S. Department of State, 6 March 2007 [http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78813.htm].

<sup>27</sup> См.: *Papava V.* The Political Economy of Georgia's Rose Revolution // *Orbis. A Journal of World Affairs*, 2006, Vol. 50, No. 4.

<sup>28</sup> См.: *Anjaparidze Z.* Georgian Government Questioned about Secret Funds // *Eurasia Daily Monitor*. The Jamestown Foundation, 12 April 2006 [http://www.jamestown.org/edm/article.php?article\_id=2370970].

<sup>29</sup> См.: *Åslund A.* Georgia on My Mind // *The International Economy Magazine*, Winter, 2006; *Papava V.* Necroeconomics. The Political Economy of Post-Communist Capitalism. P. 60—61.

<sup>30</sup> См.: *Christiansen R.E.* Property Rights, Institutions and Growth: Will Georgia Make the Transition? Presentation Delivered at Cato Conference «International Monetary Fund, Resident Representative Office in Georgia», 27 October 2006 [http://www.imf.ge/view2.php?lang=1&view=239]; *Corso M.* Georgia Moves to Defend Property Rights // *Eurasia Daily Monitor*, The Jamestown Foundation, 9 February 2007 [http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav020907a.shtml]; *Sakevarishvili R.* Georgia: Property Rights «Bulldozed» // *Caucasus Reporting Service*, 16 February 2007, No. 378 [http://iwpr.net/?p=crs&s=f&o=333314&apc\_state=henpers].

граммы экономического развития и сокращения бедности<sup>31</sup> принятой в 2003 году. Однако эта программа никогда и не реализовывалась. Эти учреждения сами себя обманывают, когда утверждают, что работали вместе с руководством страны в рамках данной программы. Они должны требовать от правительства представить новую программу, устанавливающую предельные сроки для выполнения всех мероприятий.

## З а к л ю ч е н и я и р е к о м е н д а ц и и

После «революции роз» Грузия обрела репутацию страны, проводящей демократические преобразования, привлекла внимание и вызвала поддержку мирового сообщества. Правительство предприняло ряд мер, чтобы переориентировать экономическую политику, стимулировать рост частного сектора и зарубежные инвестиции, устранить многие административные барьеры. Однако остается еще немало серьезных проблем.

Либерализация и дерегулирование нивелировали барьеры, сдерживавшие экономическую активность. Облегчение бремени государственного регулирования до минимума, необходимого для защиты общественных интересов, поощряет предпринимательство и инвестиции в частный сектор, однако новое законодательство введено в действие лишь частично.

Устранение чрезвычайно живучей некроэкономики — нелегкая задача, требующая реально работающего закона о банкротстве. Ныне действующий закон, подготовленный зарубежными экспертами, парламент принял в середине 1990-х годов, но этот документ оказался несовместим с другими нормами и институтами. Такого рода законодательство стало мертворожденным не только в Грузии, но и во многих других посткоммунистических странах<sup>32</sup>. Новые институты, создаваемые в этих государствах под давлением международных финансовых организаций и основанные на западных моделях, часто оказываются в лучшем случае просто нежизнеспособными, в худшем — могут причинить большой вред. Международный валютный фонд нередко критикует за его обыкновение жестко навязывать странам упрощенный подход к институциональным реформам, не приводящим к формированию рыночной экономики<sup>33</sup>.

Признание государств, лидирующих в процессах посткоммунистической трансформации, готовыми к принятию в Европейский союз говорит о том, что в этих странах нет некроэкономики — главного препятствия для успешного перехода в странах-аутсайдерах. Опыт других стран демонстрирует, что перемены не могут быть устойчивыми без политической воли, общности целей у правительства, частного сектора и международного сообщества.

В этом плане послужной список послереволюционного правительства Грузии весьма противоречив. Поскольку оппозиционные политические структуры слабы и не пользуются большим влиянием, международное сообщество должно помогать правительству исправлять сделанные им же ошибки и избегать новых. Международному сообществу можно предложить четыре основные рекомендации, касающиеся воздействия на руководство Грузии:

1. Наиболее действенным образом повлиять на правительство способны США — основной политический союзник Грузии в ее борьбе за независимость от России. Прежде всего они могли бы убедить международные финансовые институты воз-

<sup>31</sup> См.: Программа экономического развития и сокращения бедности. Тбилиси: Правительство Грузии, 2003.

<sup>32</sup> См.: *Sánchez-Andrés A., March-Poquet J.M.* Op. cit. P. 10—11.

<sup>33</sup> См.: *Stiglitz J.E.* Whither Reform? Ten Years of the Transition. Paper Presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, April 1999. В кн.: *Joseph Stiglitz and the World Bank. The Rebel Within / Ed. by Ha-Joon Chang.* London: Anthem Press, 2001. P. 127—171.

держаться от безоговорочной поддержки нынешнего руководства страны в некоторых его антидемократических действиях. Эффективным инструментом может также послужить Фонд «Вызовы тысячелетия», если он поставит финансовую поддержку новых проектов в зависимость от успешной реализации реформ.

2. Не меньшую роль в демократизации страны играют ЕС и его государства-члены. В отличие от США, отношение Европы к грузинскому правительству было, скорее, сдержанным, что проявилось в дискуссии о принятии страны в НАТО. Этого, однако, недостаточно. Европа должна активнее использовать интерес Грузии к интеграции в ЕС. Совет Европы (СЕ) относился к ошибкам грузинского руководства намного строже. Но из-за ограниченности его финансовых ресурсов влияние СЕ на развитие демократических процессов невелико.
3. МВФ и другие международные финансовые институты не использовали имеющиеся в их распоряжении инструменты, чтобы повлиять на ситуацию в Грузии. С их молчаливого одобрения проходит деприватизация, нарушаются имущественные права, судебная власть становится полностью зависимой от исполнительной, что грозит нанести огромный вред способности страны к экономическому развитию. Международные организации должны строже отнестись к Грузии, в том числе поставить свои программы в зависимость от продолжения в ней экономических реформ.
4. Эти институты сотрудничали с правительством в рамках «Программы экономического развития и сокращения бедности», принятой в 2003 году. Но она никогда не осуществлялась и уже устарела. Необходимо потребовать от руководства страны представить новую программу, устанавливающую предельные сроки выполнения всех мероприятий.

Международному сообществу уже пора повлиять на правительство Грузии, вернуть его на путь развития рыночной экономики и защиты прав человека.

---

**Айсель АЛЛАХВЕРДИЕВА**

*Магистр права (по международному праву  
в сфере прав человека) Эссекского университета  
(Великобритания).*

## ТРУБОПРОВОД БАКУ — ТБИЛИСИ — ДЖЕЙХАН В КОНТЕКСТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

### Р е з ю м е

---

**С**татья посвящена проблеме обеспечения прав человека, а также сопряженным с ними сложными юридическими коллизиями, отмеченными при строительстве и возникающими в процессе эксплуатации трубопровода